

## ÇİN ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ VE 1980 SONRASI DÖNEMDE YAŞANAN DÖNÜŞÜMLER

Yrd. Doç. Dr. Abdurrahman BENLİ\*

Okt. Özgür TOPKAYA\*\*

### ÖZET

Çin Halk Cumhuriyeti (Çin) endüstri ilişkileri sistemi 1980 yılında ülkenin liberalleşme sürecine girmesi ile birlikte yeni bir aşamaya geçmeye başlamıştır. 1980 öncesi planlı ekonomik dönemde üç demir yemek tabağı olarak da bilinen ve çalışanlara iş garantisi, beşikten mezara sosyal güvenlik ve devletin çalışanı sürekli himayesini içeren düzenlemeleri, yerlerini piyasa ekonomisi düzenlemelerine bırakmaktadır. İşveren sıfatını halen belirli sektörlerde koruyan devlet aynı zamanda endüstri ilişkileri süreçlerinde ILO'nun önerdiği üçlü müzakere teşkilatlanması çerçevesinde 'devlet-işçi-işveren' oluşumunun bir ayağı olarak yerini almaya çalışmaktadır. Çalışmada Çin endüstri ilişkileri sisteminin 1980 sonrası dönemde geçirdiği değişiklikler vurgulanmakta ve liberalleşme sürecinin Çin'de endüstri ilişkileri sisteminde de köklü değişikliklere yol açtığı ve piyasa ekonomisi yapısına uygun çağdaş endüstri ilişkileri sisteminin oluşmaya başladığı fikri öne sürülmektedir.

*Anahtar Kelimeler:* Çin, Endüstri İlişkileri, Çin Endüstri İlişkileri.

\* Sakarya Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

\*\* Çanakkale Üniversitesi, Yabancı Diller Bölümü.

### ABSTRACT

## CHINESE INDUSTRIAL RELATIONS AND THE TRANSFORMATION SINCE 1980S

Industrial relations system of the People's Republic of China has stepped into a new phase since 1980s as a result of liberalization process of the country. Former implementation of the state known as the three iron bowl; employment guarantee, social security and protection of labor for the employees have started to leave their place to regulations of market economy. Although the state remains as employer in various sectors, it also attempts to take the role of a state that is encouraged by ILO three-partite mechanism. This study aims to describe the changes occurred in the industrial relations system of China and proposes that a transformation from past corporatism structure to a more contemporary industrial relations system is seen in the industrial relations system of the country.

*Key Words:* China, Industrial Relations, Chinese Industrial Relations.

### GİRİŞ

Çin'in 1978 yılından itibaren liberal ekonomik politikalara yönelmesi, ülkenin küresel değişimlere adaptasyonu konusunda tepkisini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. Soğuk savaşın sona ermesi, küreselleşme ve beraberinde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan değişimler, Çin'in yenedünya düzeninde ekonomik sistemini yapılandırmasını gerekli kılmıştır. Bu noktada, iktidara gelen teknokrat kökenli idarecilerin çalışmaları da harcanan çabaların başarılı olmasında önemli bir yer tutmaktadır. Çin, 1978 yılında başlattığı reform hareketleri ve 1993 yılında uygulamaya soktuğu ikinci reform dönemi ile dünyanın en büyük ekonomilerinden biri haline gelmiştir.

Çin, dünyanın en kalabalık nüfusuna sahip ülkesidir. Yaklaşık 1,2 milyar kişilik nüfusu ile dezavantaja ve de avantajlara sahiptir. Böylesine kalabalık bir nüfus ile ilgili oluşturulacak planların başarısı

şüphesiz sarf edilmesi gereken büyük çabalara bağlıdır. Sosyal çalkantıların önüne geçilmesi elbette halk kitlesinin büyüklüğü ölçüsünde zorlaşmaktadır. Dünyanın diğer bölgelerinde ortaya çıkan hoşnutsuzlarda zarar gören vatandaşların sayıları yüzlerle ifade edilirken, bu tarz eylemlerde Çin’de zarar gören vatandaşların sayısı bazen milyonlarla ifade edilebilmektedir. Ancak nüfusun, yetmiş insan gücü olarak işgücüne katılımı ile birlikte ortaya muazzam bir üretim faktörü çıkmaktadır. Böylesine bir avantaja sahip ülkenin önündeki en büyük zorluklardan bir tanesi işgücü kaynağının etkin kullanılması çerçevesinde doğru bir şekilde yönlendirilmesidir.

İşgücünün hacmi ve küreselleşme süreci ile birlikte Çin’de mevcut işgücünün ucuz olarak nitelendirilmesi sonucu birçok uluslararası şirket üretim merkezlerini bu coğrafyaya taşımıştır. Çin, dünyanın ucuz işgücü merkezi haline gelmiştir. 1980’li yıllardan itibaren ülkeye gelen yabancı sermaye ile finanse edilen kuruluşlar ve reformlar ile birlikte ortaya çıkan emek seyyaliyeti çalışma ilişkilerinde de bir dizi dönüşümü gerekli kılmıştır. Endüstri ilişkileri ekonomik sistemin alt sistemidir. Ekonomik sistemde meydana gelen bir değişim endüstri ilişkileri sisteminde de değişimi gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda Çin’de küreselleşme süreci ile birlikte endüstri ilişkilerinde de dönüşümler görülmektedir. Bu çalışmada literatür taraması yöntemi kullanılarak ve verilere doğru ulaşıldığı kabul edilerek, Çin endüstri ilişkilerinde liberalleşme ile birlikte yaşanan dönüşümler irdelenmiştir.

## I. Çin Endüstri İlişkilerinin Gelişimine Genel Bakış

Çin endüstri ilişkileri sisteminin 1911 yılında ülkede hanedanlığın sona ermesi ve Çin Cumhuriyeti’nin ortaya çıkması ile başlayan bir dönem ile 1949 yılında Çin Halk Cumhuriyeti’nin kurulması ile başlayan dönemde iki farklı aşamadan geçtiği görülmektedir. Ayrıca komünizmin ilanı ile birlikte 1949-1978 arasındaki dönemde de devlet kontrolünde yürütülen bir endüstri ilişkileri sisteminin varlığı söz konusudur. 1978 yılından itibaren liberalleşme süreci ile birlikte devletin endüstri ilişkileri sistemindeki kontrolünün kısmen de olsa zayıflamaya başladığı görülmektedir.

Çin’de işçi-işveren ilişkilerinin ilk kez günümüzde de üretim merkezlerinin başını çeken Şanghay Şehri’nde ortaya çıktığı görülmektedir. 1894 yılında Şanghay’da 36,220 kişinin çalıştığı tahmin edilmektedir. Bunların 20 bin kişisi ise pamuk işçileridir. 1911 yılında sayı 100 bine ulaşmıştır<sup>1</sup>. Günümüz endüstri ilişkileri kavramının Çin’de kullanımı 1911-1949 tarihlerini kapsayan Cumhuriyet Döneminde Milliyetçi Parti yönetimindeki bölgelerde başlamıştır. “Chanye guanxi” kavramı endüstri ilişkileri kavramının o zamanlar Çin dilinde kullanılan şeklidir. 1949 yılına kadar Çin’de bu terim kullanılmıştır. “Chan” harfleri Çin alfabesi karakterine dönüştürüldüğünde Çince “üretim”, “Ye” harfleri için kullanılan karakter günlük Çince’de iş anlamına gelmektedir. Ancak “chan ye” karakteri kendi başına iş ilişkileri kavramını ifade etmemektedir. Bu iki Çin karakterini takiben “guanxi” harfleri için kullanılan Çin alfabesi karakteri “ilişki” ya da bağlantı anlamına gelmektedir. Bu noktadan hareketle kelimelerin anlamının “üretim temelli ekonomik aktiviteler ile ortaya çıkan ilişkiler” için kullanıldığı anlaşılmaktadır. 1949 yılında Çin Halk Cumhuriyeti’nin kurulmasının ardından yeni yönetim sistemi beraberinde eski yönetim sisteminde kullanılan terminolojinin ortadan kalkmasına yol açmıştır. Endüstri ilişkileri sistemi batılı anlamda kullanıldığı şekliyle dile girmiş ve 1950’li ve 1960’lı yılların sonuna kadar geçen 20 yıllık sürede endüstri ilişkileri için “sosyalist çalışma yönetimi sistemi” yeni endüstri ilişkilerini nitelemek için kullanılmıştır<sup>2</sup>.

Bu dönemde işçiler ailesine veya kendilerine bakabilmek için fiziksel ya da zihinsel yeteneğini gelir karşılığında üretime katan kişiler olarak tanımlanmışlardır. Bu işçi sınıfı Çince “laogong” olarak adlandırılmaktadır. “Gongren” olarak nitelenen ve çalışan kişi anlamına gelen bir grup daha bulunmaktadır. Kullanımda laogong sınıfı daha pasif ve alt sınıf çalışanlarını temsil etmektedir. Çalışanlar el işçiliği yapan çalışanlar ve ulaşım sektöründe yer alan çalışanlar olarak ayrılmaktadırlar. İşçiler herhangi bir niteliği olmayan kimselerdi ve ‘gong’ olarak isimlendirilmişlerdi. Bu terim Konfüçyüs’ün sosyal düzeninde “dört meslek sınıflandırması” ile ilgili terimlerden bir

<sup>1</sup> S. A. Smith, *Like Cattle and Horses, Nationalism and Labor in Shanghai, 1895-1927*, Durham and London: Duke University Press, 2002, p. 17.

<sup>2</sup> Malcolm Warner, *Changing Workplace Relations in the Chinese Economy*, New York, NY, USA: Palgrave Publisher, 2000, p. 17.

tanesisidir ve işveren ya da işçi olsun el işçiliği yapan kimseleri nitelemektedir. Ancak 19. yy. sürekli olarak perakende işletmelerinde ve el işçiliğine dayalı üretim yapan tesislerde çalışan kimselere 'gongren' denmiştir. Ulaşım sektöründe çalışanlar ise düzenli istihdam kapsamında görülmeyen kişilerdir<sup>3</sup>. 1949 öncesi döneminde iktidar sınıfı yabancı sermaye, yerli sermaye ve toprak sahiplerinden meydana gelen bir sınıf şeklinde ayırt edilebilirdi. Devletin bu iktidar sınıfı ile yakın bağları vardı ve ortak çıkarları paylaşmaktaydılar. Endüstri işçileri bu sınıf tarafından bir alt sınıf olarak görülmekte ve sömürülmekteydiler<sup>4</sup>. Bu sınıf geçmişte işveren sınıfını oluşturmaktadır.

Çalışanların haklarını korumak üzere kurdukları ilk örgütlenme biçimleri hizmet anlayışı olarak Konfüçyüs'ün ortaya koyduğu iki görüşü yansıtır. Bunlardan birincisi kamunun düşünülmesi, diğeri ise bu anlayışa ters düşen özel çıkarların gözetilmesidir. İki anlayış arasındaki zıtlık ister çalışanların haklarını korumak için oluşturulan bir örgüt olsun isterse de ticari çıkarları korumak için oluşturulan bir kollektif kurum için olsun devletin kendi bünyesi dışındaki kurumlara karşı temkinli yaklaşmasına sebep olmuştur.

Çin çalışan sınıfının kendisine örnek alabileceği kollektif olarak haklarını savunabilecek örgütlenme modeli arayışı 19. yy. sonlarına rastlar. Bu dönemde Çin'de göze çarpan esnaf loncaları işçilere örnek teşkil etmişlerdir. Ancak esnaf loncalarının kuralları, Çin işçi sınıfının bu örgütlere katılmasına izin vermemiş, sadece işyeri sahiplerinin ve ustaların üyeliğini olanaklı kılmıştır. Bu nedenle, işçiler de aynı iş ve doğum yeri esasına dayanan bir örgütlenmeyle kendi toplu örgütlerini kurmuşlardır. Bu örgütlerin Qing Yasası'nda herhangi bir meşrutiyeti olmamıştır. Ancak bu oluşumlar yine de Çin'de ilk işçi örgütlenmeleri olarak kabul edilebilir. Bu örgütlerin dayanağı esnaf loncalarında olduğu gibi üyelerinin grup olarak çıkarlarını toplu eylemlerle korumaktır<sup>5</sup>.

İlk olarak ortaya çıkan sendikalar zanaatkârlar başta olmak üzere, tramvay işçileri, mağaza çalışanları ve belediye konseyi ve Nanyang tütün işletmesindeki çalışanlar tarafından kurulmuşlardır ve

<sup>3</sup> Smith, *a.g.e.*, p. 17.

<sup>4</sup> Warner, *a.g.e.*, p. 18.

<sup>5</sup> *A.e.*, p. 19.

yönlendirilmişlerdir. Bunun başlıca sebebi bu çalışanların fabrika çalışanlarına göre daha yüksek düzeyde eğitim ve beceri düzeyine sahip olmalarıdır<sup>6</sup>.

19. yy. sonlarına doğru kurulan bu örgütler zamanla modern endüstri ilişkilerindeki sendikalar şekline dönüşmeye başlamışlardır. İlk başlarda siyasetten ziyade sosyal örgütler olarak oluşturulan bu kurumlar zamanla çeşitli sektörler yayılmış ve farklı siyasal güçler altına girerek onların birer alt kolları haline gelmişlerdir. Bu dönüşüm sırasında küçük yerel örgütlerden, farklı endüstriyel sektörlerde faaliyet gösteren işçi sendikaları şekline geçilmiştir. Birinci Dünya Savaşı sırasında endüstriyel faaliyetlerin yürütüldüğü şehirlerde işçilerin memnuniyetsizliklerinde büyük artışlar görülmüştür. Bu yıllarda işçiler birçok grev yapmışlardır. Bu dönem işçilerin Çin'de yeni bir sınıf olarak göze çarptıkları ve onların köylü sınıfı ve feodal dönem el işçiliği yapan kişilerden ayrıldıkları dönem olarak nitelenebilir<sup>7</sup>.

Şangay Makine İşçileri Sendikası ve Şanghay Tekstil İşçileri Sendikasının 'Şanghay Komünist Grubu' altında örgütlenmeleriyle Çin'de ilk sendikal hareketlerin ve günümüz Çin Sendikalar Federasyonunun (ACFTU) temeli atılmıştır. ACFTU komünist parti tarafından 1925 yılında Çin Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşu henüz ilan edilmeden önce kurulmuştur<sup>8</sup>.

1949 yılından önce endüstri ilişkilerinde çalışma yönetim sistemi uygulanmıştır. Çalışma yönetim sistemi çalışma saatlerinin yönetimi sistemi ve işletme yönetimi sistemlerinden oluşmaktadır ve batılı sermayedarların sahip olduğu işletmeler ve el işçiliğine dayanan işletmelerde söz konusuydu. Çalışma yönetim sistemi söz konusu işletmelerde çalışma saatlerinin düzenlenmesini içeren sistemdir. 1949 öncesi dönemde bu sistem çerçevesinde uzun çalışma saatleri ve çok az tatil verilmesi yaygın bir uygulamadır. Örneğin günlük ortalama çalışma süresi 12 saattir. Ancak farklı sektörlerin farklı çalışma saatleri uygulamasına gittikleri de görülmüştür. Örneğin bazı küçük fabrikalar 13-14 saatlik hatta bazen 17-18 saatlik mesailer uygulamışlardır.

<sup>6</sup> Smith, *a.g.e.*, p. 113.

<sup>7</sup> Warner, *a.g.e.*, p. 20.

<sup>8</sup> Bill Taylor, Chang Kai, Li Qi, *Industrial Relations in China*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edvard Elgar Publications, 2003, p. 103.

Ortalama tatil sayısı toplamda yılda üç defa olarak gerçekleşmiştir. İşletme yönetim sistemi çerçevesinde işletmelerde uygulanan kurallar yer almaktadır. Tüm işletmeler yazılı veya sözlü bir dizi düzenlemeye sahiptir. Göreceli olarak büyük işletmelerin daha formal ve yazıya dökülmüş yönergeleri ve çalışma kuralları olduğu görülmektedir. Ayrıca bazı işletmeler 1949 öncesi dönemde kuralları yazılı bir sözleşme çerçevesinde belirtmişler bazıları da sözlü olarak uygulamada tutmuşlardır<sup>9</sup>.

Ülkede endüstrileşme hareketlerinin başladığı 19. yy. sonlarından itibaren uygulanan yukarıda bahsedilen sistemlerin yanında endüstri ilişkilerinde uygulanan yaygın bir sistemde sözleşmeli işçi çalıştırılmasıdır. Sözleşmeli işçi çalıştırma beraberinde sözleşme sorumluluk sistemini de getirmiştir. Sözleşmeli işçiler “waigong” dışarıdan gelen işçiler şeklinde ve normal işçiler ise “liagong” şeklinde nitelendirilmişlerdir. Sözleşmeli işçiler, işletmenin sahibi ya da bir yöneticisi tarafından aracı bir kişi vasıtasıyla istihdam edilmişlerdir. Bu aracı kişiye, işletmeye alınan işçiler üzerinde tam ya da kısmi otorite kurma hakkı verilmiştir. İşçiler otoritesi altında buldukları kişinin, çalışma şartlarıyla ilgili olarak yönetimle yaptığı tüm anlaşmalara bağlı kalmak zorundaydılar. Özellikle savaş dönemi yıllarında bu kişiler “beden sözleşmesi” yapılan işçiler olarak Çin’in kırsal kesimlerinde yaşayan ailelerin kız çocuklarının satın alınmasıyla çalıştırılan mahkûm denebilecek işgücü olmuşlardır. Sistem özellikle savaş dönemi öncesi Şanghay’da, Japonların çalıştırdıkları tekstil fabrikalarında çok yaygın olarak uygulanmıştır. İşe yeni girenlere el başparmaklarıyla, “beden satış sözleşmesi” yaptıklarına dair sözleşmeler imzalatılmıştır. Bu tip sözleşmeler ayrıca madenlerde ve limanlarda da yaygın olarak görülmüştür<sup>10</sup>.

1949 yılında ülke komünist yönetim anlayışını benimseyerek Çin Halk Cumhuriyeti adını almıştır. Bu dönemden itibaren devlet özel mülkiyete el koymuş ve 1949 öncesi dönemdeki endüstri ilişkileri sona ermiştir.

## II. Hukuksal Zemin

1978 yılı ile başlayan ve reformun ilk aşaması olarak nitelendirilen dönemde hükümet ilk iş kanunu taslağını oluşturmaya başlamıştır. Bu yasanın taslağının oluşturulması 15 yıl sürmüştür. Bu süre zarfında kanun sendika sistemi, endüstri ve ekonomik planlama sistemi ve hükümetin ilgili birimlerinde tartışılmıştır. Kanunun son hali, Ulusal Halk Kongresinin 8. Genel Kurulunun 5 Temmuz 1994 tarihli oturumunda kabul edilerek, 1 Ocak 1995’te yürürlüğe girmiştir<sup>11</sup>. Bu kanunu takiben eyalet ve şehir düzeyinde iş kanunları da yürürlüğe girmiştir. Kanun kapsamlı ve iyi bir kanun olarak göze çarpmaktadır ancak kanunun uygulanma düzeyi beklenilenin altında kaldığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Bunun temel sebebi yatırımcıları çekmek isteyen yerel hükümet memurlarının genellikle işçi ve çevre standartlarını göz ardı etmeleridir. Kanunun çok fazla uygulanmaması probleminin yanı sıra eleştirmenler Çin’in iş hukuku mevzuatı ile ilgili üç noktayı da vurgulamaktadırlar. Bunlardan ilki, işçilerin haklarını daha iyi korumak için daha fazla kanuni düzenlemenin gerekli olduğudur. İkincisi ulusal, eyalet ve şehir düzeyindeki iş gücü standartları arasında istikrarsızlık bulunmasıdır. Üçüncüsü ise toplu iş ilişkilerini düzenlemek için daha fazla mevzuata ihtiyaç olduğudur<sup>12</sup>.

Çin hukuk sisteminde kanunlar arasında bir hiyerarşi bulunmaktadır. Çin Anayasası en yüksek hukuksal metindir ve endüstri ilişkileri bakımından işçiler ve yönetim arasındaki ilişkileri düzenleme konusunda ilkeleri belirlemektedir. Anayasa ayrıca 89 (1). Maddesi ile diğer bütün kanunların anayasaya uygun olarak hazırlanmak zorunda olduğunu belirtir. Hiyerarşik sıralamada iş kanunu, Anayasanın hemen altında yer almaktadır ve çalışanlar ile yönetim arasındaki ilişkiler ile ilgili prensipleri detaylandırır. Böylece iktisadi kuruluşlardaki çalışma ilişkilerini düzenleyen bir rehber işlevi görür. İş kanunu takiben; Devlet Konseyi’nin veya onun bakanlıklarının veya komisyonlarının hazırladığı idari düzenlemeler gelmektedir. Bu düzenlemeler genellikle belirli

<sup>9</sup> Warner, *a.g.e.*, p. 18.

<sup>10</sup> *A.e.*, p. 19.

<sup>11</sup> Taylor, *a.g.e.*, p.30.

<sup>12</sup> Asia Monitor Resource Center, *Report on Industrial Relations and Working Conditions in IMF Related TNCs in China*, Commissioned by the International Metalworkers Federation, 2008, p. 21.

çalışma meseleleri üzerine yoğunlaşmaktadırlar. Hiyerarşinin bir sonraki ayağında ise yerel yönetimler ve şehir düzeyinde yer alan devlet kurumları yer almaktadır<sup>13</sup>. Çin, ILO'nun bir üyesidir ve şimdiye kadar Çin sınırları dâhilindeki iktisadi kuruluşlarda geçerli olan 25 uluslararası standardı onaylamıştır. Bunlar 11, 14, 16, 19, 22, 23, 26, 27, 32, 45, 80, 100, 111, 122, 138, 144, 150, 155, 159, 167, 170 ve 182 numaralı sözleşmelerdir. Üç sözleşmeyi ise: 7, 15, ve 59 feshetmiştir. Temel işçi standartları alanlarında Çin işyerinde ayrımcılık sözleşmelerini (100 ve 111) ve çocuk işçi çalıştırılmasının engellenmesi sözleşmesini (138 ve 182) onaylamıştır<sup>14</sup>.

Çin iş kanunu iki ana özelliğe sahiptir. Bunlardan ilki tüm iktisadi kuruluş biçimlerine ve istihdam kategorilerine uygulanabilen standartlara sahip olmasıdır. Bu çalışma standartları; iş sözleşmelerinin feshi, çalışma saatleri, tatiller, ücret ödeme şekilleri, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal güvenli vb. birçok alanda uygulanabilmektedir. Ayrıca yasa en azından çalışma saatleri, istihdam yaşı ve ayrımcılığın önlenmesi gibi bazı alanlarda gelişmiş ülkelerdeki asgari standartların yakalanmasını amaçlamaktadır. İkinci özelliği yasal çerçevenin prosedürlerle ilgili şartlardan ziyade maddi hukuku içermesidir. Bu durum devletin uygulamada çalışma ilişkilerini kontrol etme isteğini yansıtmaktadır.

Birçok kişi iş kanunun gözden geçirilerek çalışan sınıfın haklarının korunması için daha güçlü tedbirlerin alınması ile ilgili kampanyalar düzenlemektedir. Ancak hükümet herhangi bir gözden geçirme yapmayı düşünmemekle birlikte, yeni kanunlar çıkarmayı planlamaktadır. Bunlar Çalışanların Anlaşmazlıklarının Çözümü Kanunu, Sosyal Sigorta Kanunu, İstihdam Teşvik Kanunu ve taslak halindeki İş Sözleşmesi Kanunlarıdır. İş Sözleşmesi Kanunu 2006 yılında başlıca iş dünyası kuruluşlarından; sözleşmenin geçmesi halinde Çin'deki yabancı yatırımcıların yatırımlarının geri çekerek başka bölgelere kayacakları yönünde uyarılar almıştır. Taslağın yumuşatılmış bir hali 2006'nın sonunda sunulmuş ve kanun 1 Ocak 2008 tarihi

<sup>13</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 31.

<sup>14</sup> Asia Monitor Resource Center, *a.g.e.*, p. 21.

itibariyle yürürlüğe girmiştir<sup>15</sup>. Kanunun taslak halinin hazırlanması süresince taslak yasa ile ilgili hükümet konuyu kamuoyuna sunmuş ve yaklaşık 200 bin kadar vatandaş taslağı onaylamıştır.

Çalışanların hayatlarından hoşnutsuzlukları Çin'de yeni bir durum değildir. Ancak günümüzde çalışanların mutsuzlukları, sosyal istikrarın önündeki en büyük tehditlerden biri olarak görülmektedir. Çinli idareciler kısa dönemli fabrika düzeyindeki anlaşmazlıkları, sorun büyümeden tolere etmektedirler. Ancak kamu yollarını kapayan ya da buna benzer şiddet yanlısı bir tutum izleyen protestocular tolere edilmemektedirler. Ayrıca mücadele eden çalışanlara başka yerlerden gelen desteklere karşı da hoşgörü gösterilmemektedir. Eğer uyuşmazlıklarda gerçekten çalışanların haklarının çiğnendiği belirlenirse hükümet genellikle işyeri yönetiminin sorunu çözmesini beklemektedir. Bazı durumlarda örneğin ücretlerin vaktinde ödenmemesi gibi bu sorun karşısında hükümet sorunun erken aşamada çözümü için çalışanların maaşlarını kendisi ödeme yoluna da gidebilmektedir<sup>16</sup>.

İş sözleşmesi kanunu ile Çin'de ucuz işgücünün artık olmayacağı yönünde fikirler ortaya atılmaktadır. Bunun başlıca sebepleri arasında da yeni iş kanunu ile çalışanların hakem süreciyle işten çıkarılmasının önüne geçildiği ve çalışanları koruyucu hükümlerin işverenlerin maliyetlerini arttıracacağı gösterilmektedir<sup>17</sup>.

### ***A. Bireysel Çalışma Hakları ile İlgili Düzenlemeler***

Endüstriyel demokrasi ve resmi olmayan örgütlenmeler üzerine kısıtlamalar nedeniyle istihdamla ilgili taraflar arasında imzalanan bireysel iş sözleşmeleri Çin iş hukuku çerçevesinde temel öge haline gelmektedir. İş kanunun üçüncü bölümünde yer alan 19 madde iş sözleşmesi ve toplu sözleşme olarak başlıklandırılmıştır. Bunlardan 16

<sup>15</sup> International Law Update, "New Chinese Labor Law May Price Some US and Other Foreign Companies out of China", Transnational Law Associates, LLC, USA, 2006, p. 1.

<sup>16</sup> Asia Monitor Resource Center, *a.g.e.*, p. 21.

<sup>17</sup> Yu-Fu Chen, Michael Funke, "China's New Labor Contract Law: No Harm to Employment?", *Bank of Finland Discussion Papers*, No. 29, Institute for Economics in Transition, 2008, p. 1.

madde bireysel iş sözleşmesi ile alakalı hükümleri içermektedir. Çalışma Bakanlığı yetkililerinin değişik dönemlerde yaptığı konuşmalar devletin öncelikle bireysel iş sözleşmelerinin yaygınlaştırılması ve ardından toplu iş sözleşmelerinin yapılmaya başlaması yönünde görüşü olduğunu ortaya koymaktadır. İş sözleşmeleri sisteminde sözleşmenin feshi ile ilgili konularda yasal hükümler geçerli olmasına karşın, bu bireysel hükümler çalışanların haklarına korumaya yönelik olarak kurulmuş kolektif örgütlere herhangi bir yetki vermemektedir. İş sözleşmesinin feshi gibi ciddi bir durumda bile iş birimindeki yetkili sendika sadece görüşlerini bildirebilmekte ve kararlara karşı çıkamamaktadır. İş kanununun 30. maddesi ile belirlenen bu hüküm sendikaları yetisizleştirmektedir. İş kanununun 47. maddesi ile işverenlere yönettikleri iktisadi kuruluşun niteliği ve üretim özellikleri doğrultusunda serbestçe ücretleri belirleme yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemeler ile çalışanların kolektif güç kullanarak çalışma şartlarını ve ekonomik faydalarının iyileştirmelerinin önüne geçilmektedir<sup>18</sup>.

1994 tarihli İş Kanunu'nun 34. maddesi, günlük 8 saat ve haftada 44 saat azami çalışma süresi şartı koşturmuştur. Ancak çoğu zaman Kanunun uygulanmasına dikkat edilmemekte ve çalışma saatleri azami süreleri aşılmaktadır. Aynı şekilde kanun haftada bir gün izin şartı koşturmuştur. Kanunun 45. maddesi ücretli yıllık izinleri belirlemektedir. Bununla birlikte 1995 tarihli 'çalışanların çalışma saatleri ile ilgili düzenleme', çalışma saatleri haftalık 40 saate indirerek; cumartesi ve pazar günlerini tatil günü olarak belirlemiştir. Fazla mesai ile ilgili olarak Kanun, günde bir saati ve ayda 36 saati geçemeyeceğini belirtmektedir (madde 41). Kanunda ayrıca mesai saatleri ve fazla mesai saatleri arasındaki ücret farklılıkları da normal ücretin 1,5 katı olarak belirlenmiştir<sup>19</sup>.

2008 tarihli yeni iş sözleşmesi kanununa göre yeni işçiler için deneme süresi üç yıllık sözleşmeler için altı aydan maksimum iki aya ve bir yıllık sözleşmeler için bir aya çekilmiştir. Ayrıca deneme süresince

<sup>18</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 32.

<sup>19</sup> EUROFOUND, "Working Time in The EU and Other Global Economies—Industrial Relations in the EU and Other Global Economies 2006–2007", European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions, 2008, p. 27.

işçinin alacağı ücret; aynı işte çalışan normal bir işçinin aldığı ücretin % 80'i olacaktır<sup>20</sup>.

### **B. Kolektif Çalışma Hakları İle İlgili Düzenlemeler**

Çin'de çalışanların örgütlenme hakkı, toplu pazarlık ve anlaşmazlık konuları iş kanunu çerçevesinde kolektif çalışma hakları altında tartışılmakta ancak bu konuya ne vurgu yapılmakta ne de kapsamlı bir düzenlemeye gidilmektedir. İş kanununun 7. maddesi ve Sendikalar Kanununun 3. maddesi çalışanların sendikalar kurmaya ve sendikalara katılmaya kanunlar çerçevesinde hakları olduğunu belirtmektedir. Ancak 1982 tarihli sendikalar yasası ise ACFTU'ya tekelci bir konum vermiştir. Bu özel seçim, aynı şekilde Sendikalar Kanununun 2001 yılında düzenlenmiş şeklinde de korunmaktadır. Kanun çerçevesinde ACFTU ve onun örgütleri çalışanların meşru haklarını ve çıkarlarını korumaktadır (2 numaralı madde). Bu kanun ACFTU'nun tekelci yapısını belirlerken iki kanun çalışanların kendi sendikal örgütlerini kurmalarını da engellemektedir. Sendikalar kanununa göre iş birimi çerçevesinde kurulacak herhangi bir sendikal yapılanmanın faaliyete geçebilmesi için bir üst kurumdaki sendikal örgütlenmeden onay alması gerekmektedir (11 numaralı madde). Bu hüküm, çalışanların ACFTU'nun kontrolü dışında herhangi bir örgütlenmeye gidemeyeceklerini belirlemektedir. Çin iş kanunu, kolektif işçi hakları konusunda tam düzenlemeler içermemektedir. İş Kanunu ve Sendikalar Kanunu; çalışanların çıkarlarının korumak üzere grev ile ilgili konulardan bahsetmemektedir. Yine de Çin hükümeti bu konuyu yerel otoritelere bırakarak grev ve diğer endüstriyel demokrasi hareketlerini meşrulaştırmamış ya da yasadışı ilan etmemiştir. Yerel otoriteler her bir olayı ayrı olarak ele alıp çözümlenmeye çalışmakta ve olaylarda yerel kolluk kuvvetlerinden de yardım alınmaktadır<sup>21</sup>.

2008 İş Sözleşmesi Kanunu çalışanları koruyucu yönde düzenlemeler içermektedir. 1994 tarihli İş Kanunu işverenlere sabit dönemli sözleşme serileri düzenleyerek herhangi bir ceza ödemeksizin, çalışanları istediği zaman işten çıkarma ve istihdam ilişkisini

<sup>20</sup> Chen, *a.g.e.*, p. 11.

<sup>21</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 33.

sonlandırma olanağı tanımakta iken; yeni Kanun hükümlerine göre işletmelerde 10 yıl ve daha fazla süredir çalışmakta olan işçiler ile “süresi belirsiz” sözleşme yapılacaktır. Bu hüküm ile çalışanlar işten çıkarılırlarsa kendilerine tazminat ödenmesi hükmü de getirilmiştir. Yeni iş sözleşmesi kanunu çerçevesinde belirli süreli sözleşme sayısı iki olarak belirlenmiştir. Ayrıca 15 yıl ve daha fazla süredir aynı işletme de çalışan ve emekliliğine beş yıldan az bir süre kalan çalışanların sözleşmeleri koruma altına alınmıştır<sup>22</sup>.

### III. Endüstri İlişkileri Sisteminde Devlet ve Devlet Korporatizmi

Günümüzde batılı akademisyenler toplumu direkt olarak kontrol etmeyen Parti-devlet anlayışını ve artık “Leninist çizgide” olarak sınıflandırılmayacak bir ekonomiyi fikirselleştirmekte zorlanmaktadır. Çin’i gözlemleyenler ülkedeki yönetim sisteminin bilinmeyen bir sisteme doğru gittiğini bile düşünebilmektedirler Çin’in yeni sistemi korporatizm ile açıklanabilir<sup>23</sup>. Sistemin kuşkusuz endüstri ilişkileri sistemine de yansımaları olmaktadır.

Deng Xiaoping’in iktidara gelişinden ve 1978’de başlayan reform döneminden önce Çin’de korporatist yapılar var olmuştur. Lenin’in Rusya’daki hâkimiyeti yıllarında Sovyetler Birliği’nde oluşturulan korporatist yapıları onlardan otuz yıl sonra iktidara gelen Çin Komünist Partisi de takip etmiştir. Rusya’dan alınan bu model çıkarların uyumluluğunun sosyalist devlette gizli olduğu fikrini yansıtmaktadır ki bu durum dönemin liderlerinin ve yöneticilerinin refah dolu bir sosyalizm yaratma misyonunda birleşmelerini sağlamıştır. Bu model içinde korporatist sektör kuruluşları, yukarıdan aşağı işçilerin ve köylülerin üretim artışı sağlayabilmeleri için hareketliliklerini başlatmak, aşağıdan yukarı da temel hakların ve beklentilerin ifade edilebilmesini olanaklı kılmak için parti merkezi ile görevlendirilmiş kuruluşlar arasında iki yönlü aktarma organları görevindedirler<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Chen, *a.g.e.*, p. 11.

<sup>23</sup> Jonathan Unger, Anita Chan, “Corporatism and the East Asian Model”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No: 29, pp. 29–53, 1995, p. 29.

<sup>24</sup> Unger, *a.g.e.*, p. 37.

Gerçekte uygulama bu şekilde gelişmemiştir. Mao’nun 1950’lerdeki göreceli liberalleşme politikaları sırasında bile en üst sendika federasyonu üyelerinin rahatsızlıklarını dile getirmek istediğinde Mao ve Parti yönetimi federasyonunun yöneticilerine görevden el çektirmiştir. İlerleyen dönemde ise Mao’nun sabrı kalmamış ve federasyonu tamamen ortadan kaldırmıştır. Devlet korporatizmi ile ima edilen küçük derecede otonomiye yer yoktur. Sadece tehdit olarak görülmeyen korporatist kuruluşların asgari şartlarda yaşamlarını sürdürmelerine izin verilmiştir.

Mao’nun ölümünün ardından devletin korporatist örgütlerine karşı, partinin tutumu gevşemiştir. Sanayi ve Ticaret Federasyonu gibi korporatist örgütler yeniden faal duruma geçmişler ve hükümet kanallarında hızla temsil şansı bulmuşlardır. 1980’ler boyunca devlet ekonomiyi serbestleştirmek ve partinin toplum üzerindeki doğrudan kontrolünü ortadan kaldırmak için önemli adımlar atmıştır. Bunlardan bazıları da ilk korporatist örgütlere ek olarak bu dönemde kurulan çok sayıdaki yeni kuruluştur. 1990’lı yıllarda hükümet tarafından onaylanan ulusal düzeydeki korporatist kuruluş sayısı 1,400’dir. 19,600 düzeyinde kuruluş ve şubeleri de eyalet düzeyinde, 160 bin tanesi ise bölge düzeyinde tescillenmiştir<sup>25</sup>.

Bu bakımdan Çin korporatizme diğer Doğu Asya ülkelerine nazaran daha farklı bir yaklaşımda bulunmaktadır. Doğu Asya ülkelerindeki yönetimler kurdukları korporatist kuruluşlar ile ekonomi ve halk üzerindeki kontrollerini arttırmaya çalışırken; Çin, korporatist kurumlar yoluyla liberalleşmeyi gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Çin’deki durum parti hegemonyasındaki totaliter bir sistemden, kısmen Partinin vekilleri aracılığı ile yönetilen otoriter bir sisteme geçişi temsil etmektedir. Erken dönemlerinde bu kuruluşlardaki temel aktörler belirli bir alandaki insanları temsil eden bürokrasiler olduklarını iddia ederler. Yani, gözlemlenen durum merkezden gücün dağılarak, bağımsız olmayan ancak mevcut bürokrasi yoluyla devletin operasyonel alanını genişleten kurumlara dağılması şeklindedir<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Unger, *a.g.e.*, p. 38.

<sup>26</sup> *A.e.*, p. 39.

Çin'in yeni korporatist kurumlarını tescil etmekle görevli en üst düzey yetkilisi kurumların gözetilmesi ile ilgili hükümet organlarının kurulmasının bir an önce gerçekleştirilmesini belirtirken bir yandan da kurumların normal olarak faaliyet gösterebilmeleri açısından hükümet ve kurumlar arasındaki farklılığın belirlenerek kontrollerin makro düzeyde kalması gerektiğini ifade etmektedir. Burada ortaya çıkan bir problem parti ve devlet bürokrasilerine, yukarıdan kurumların oluşumuna yardımcı olmaları gerektiği talimatı geldiğinde, bu organların geçmiş otokratik gelenekler yüzünden kendi kariyer tecrübeleri ile hareket ederek korporatist oluşumları kendi içine almaya çalışmalarıdır. En azından bazı örneklerde bu devlet kurumlarının, korporatist oluşumları kapsamı o kadar sınırlıdır ki "devlet korporatizmi" kavramı kabul görür. Ancak diğer birçok örnekte yeni oluşumların birçoğu sektörel temsilciler olarak kimlik kazanırlar ve devletten ayrılırlar.

Çin'de sosyal bilimciler açısından devlet ile toplum arasındaki aracı kurumları tanımlamakta korporatizm çerçevesi dışında sivil toplum kavramı da kullanılmaktadır. Bazı akademisyenler Çin'de aracı kurumların ortaya çıkışını sivil toplumun oluşması olarak tanımlamaktadırlar. Ancak bu tarz bir yaklaşım Deng'in iktidarı dönemde korporatist kurumların serbest hareket edebildikleri varsayımını getirmektedir ki durum böyle olmamıştır. Çin'de ortaya çıkan durum devlet korporatizmidir<sup>27</sup>.

Bu durum karşılaştırmalı bir perspektiften daha kolay anlaşılabilir. Çin'in coğrafyasında yer alan Tayvan'da da önceleri korporatist kurumlar çok sıkı bir biçimde kontrol altında tutulmaktaydılar. Çin'de de kurumlar sıkı kontrol altında tutulmaktadırlar. Tüm Çin korporatist kuruluşları resmi olarak tescillenmek zorundadır. Aynı zamanda her bir sektör için sadece bir kuruluş tanınmaktadır. Kurulan tüm örgütler hükümetin kendi girişimleri ile hiyerarşik bir yapıda oluşturulmaktadır. Ayrıca bazı kuruluşlara üyelik zorunludur. Örneğin, küçük işletme sahipleri işlerini açmak için gerekli izni aldıklarında otomatik olarak "Serbest Meslek Sahibi Çalışanlar" Birliği'nin üyesi olmaktadır. Tayvan'da olduğu gibi tüm kuruluşlar devletçe desteklenmekte ve liderleri hükümet tarafından seçilmektedir. Çoğu lider aynı zamanda

<sup>27</sup> Unger, *a.g.e.*, p. 39.

devletin ilgili bir kademesinde de yöneticilik görevinde bulunmaktadır. Tayvan'da olduğu gibi kurumlar hükümete kamu politikasının uygulanmasında yardımcı olmaktadır ve hükümetin politika sınırlarını üyelerine iletmektedirler. Hatta bazı uzman kuruluşlar politika oluşturulması sürecine bile katkı sağlamaktadırlar ki bu kurumlar devlet korporatizminin en mükemmel örneklerini teşkil etmektedirler<sup>28</sup>.

Çin ekonomisinde de Tayvan'da olduğu gibi en hızlı büyüyen sektör küçük ve orta ölçekli işletmelerin oluşturduğu sektördür ve ihracat patlamasının çoğunluğu bu kırsal alanlardaki küçük şehirlerde kurulu şirketlerce yaratılmıştır. Kore'de korporatist yapılar ekonomideki bir avuç dolusu kuruluş üzerinde odaklanırken, Tayvan ve Çin'de durum böyle değildir. Çin'de iktisadi ve iktisadi olmayan sektörlerdeki korporatist ağlar üzerinde baskı gevşetilmeye ve yayılmaya çalışılmaktadır. Böylece Çin'de ekonomik desentralizasyon arttıkça, korporatist yapıların devletin kontrol mekanizmaları olarak yerleri almaları da o derecede artmaktadır.

Fakat aynı zamanda bu yeni korporatist yapılar devlet tarafından kurulmakta ve konumları sağlamlaştırılmakta. Ayrıca devletin bunların üzerindeki kontrollerinin gevşetilmesini isteyen güçler de faaliyette. Ayrıca 1980'lerin ve 1990'ların gevşek hükümet politikaları korporatist kuruluşların çalışmaları için bir alan yaratmış ve bu örgütlerin kendi çıkarlarını belirleyebilmeleri noktasına gelmelerini sağlamıştır.

Çin'in en eski kurumlarından bir tanesi geçmişi cumhuriyetin Kuruluşu'nun öncesine dayanan ACFTU, 1925 yılında kurulmuştur. Devlet korporatizminin en önemli kuruluşlarından bir tanesidir. Üyelerinden gelen desteği korumak ve kendi konumunu güçlendirmek için çalışanların çıkarlarını gözeterek yasaların oluşturulmasında devlet ile pazarlık yapmada ısrarcıdır<sup>29</sup>. 1985 yılında ACFTU'nun önerisi ile Devlet Konseyi bu tarihten itibaren sendikaların kendilerini ilgilendiren Devlet Konseyi ve ilgili tüm devlet organlarının toplantılarında yer alabilmesi iznini vermiştir. 1987'de korporatist konumundan yararlanarak çalışanların haklarını gözeterek bir dizi yasayı Devlet

<sup>28</sup> Unger, *a.g.e.*, p. 39-40.

<sup>29</sup> Wingyue Leung, "Smashing the Iron Rice Pot: Workers and Unions in China's Market Socialism", Hong Kong: Asia Monitor and Resource Center, 1988, p. 121.



Konsejine sunmuştur. 1990'ların başı itibariyle ACFTU devlet teşekküllerinde çalışma günlerinin haftada beş gün ile sınırlandırılması ile ilgili çalışmalarını sürdürmüştür. Sendikalar federasyonunun bu çabaları savaş öncesi Japonya'da, Tayvan ve Kore'de gözlemlenen korporatist modelle ters düşmektedir. Çünkü bu ülkelerde sendikalar ile işbirliği çalışanların gerçek temsil yetkilerinin önüne geçilmesi amacını taşımaktaydı. Ayrıca batı ekonomilerinin korporatist düzenlemelerinin neredeyse tamamında devlet ve sendika federasyonlarının yanında üçüncü bir katılımcı olarak ekonominin en büyük sektörlerinin temsilcileri yer almaktadır.

Çin'de ağır sanayinin neredeyse tamamı ve diğer sektörlerdeki büyük işletmelerin neredeyse tamamı merkezi hükümetin sahipliğinde, Sanayi Bakanlığının kontrolindedir. Ancak hükümet içerisinde bu endüstri kolunu bürokrasinin doğrudan kontrolü altından kurtarıp hükümetle daha dolaylı korporatist bir ilişki içerisine sokma yönünde girişimlerde bulunmaktadır. Buna paralel olarak 1992 yılında Devlet Konseyi altında faaliyet gösteren ekonomik sistemin reformundan sorumlu devlet komisyonu, sanayi bakanlıklarının dağıtılıp, sorumluluklarının ve önde gelen çalışanlarının her bir sanayi için bir tane olmak üzere oluşturulacak kuruluşlara dönüştürülmelerini önermiştir. Bir örnek vermek gerekirse, Demir Çelik Bakanlığı'nun mevcut yöneticilerinin, Çelik Endüstrisi Kurumu yönetiminde yer almasıdır. Bu kurumun bakanlıktan farkı, yönetim komitesinde ayrıca sektörün önde gelen kuruluşlarından temsilcilerin de yer almasıdır. Böylece çelik fabrikaları hükümetin kararlarına bağlı değil daha ziyade Japonya'nın Uluslararası Ticaret ve Sanayi Bakanlığı ve aracısı Çelik Endüstrisi Kurumu uygulamasına benzer şekilde, devletin bir kurumunun planları doğrultusunda çalışacaklardır. Bu teklif doğrultusunda 1993-2003 yılları arasında Devlet Konseyinin yapılanmasında yeniden düzenlemeler gidilmiştir<sup>30</sup>.

1992 Ekiminde 14. Parti Kongresi'nde ekonomik reformda önemli yeri olan başkan yardımcısı Zhu Ragji, hükümet bürolarının ekonomik reform kapsamında ortadan kaldırılarak yerlerine ekonomik planlama ve ticaret komisyonlarının kurulmasını teklif etmiştir. Mart 1993'te bu

<sup>30</sup> Scott Waldron, Colin Brown, John Longworth, "State Sector Reform and Agriculture in China", *The China Quarterly*, Cambridge University Press, Vol. 186, p. 284.

tarz bir planın ulusal seviyede uygulaması, Çin'in yedi sanayi bakanlığının dağıtılacağı ve bunlardan en az iki tanesinin "Aydınlatma Sanayi ve Tekstil Sanayi Bakanlıklarının" doğrudan kuruluşların oluşturacakları federasyonlara dönüştürülecekleri duyurusuyla benimsenmiştir<sup>31</sup>.

Bu uygulamalar devlet korporatizminin; yani hükümetin doğrudan olmasa da sıkı bir biçimde işleri kontrol edebildiği bir sistemin göstergeleridir. Bununla birlikte son yıllarda kârlı devlet teşekküllerin kendi çıkarlarını korumakta avantaj kazandıkları göze çarpmaktadır. Sanayi birlikleri olarak bu devlet teşekküllerinin bir araya gelmeleri ile kollektif olarak kendilerini daha iyi ifade edebilecekleri ve yukarıdan aşağı devlet korporatizmi mekanizmalarını zamanla ortadan kaldıracakları umulmaktadır.

Çin yönetimi medyada fazla yer almamasına rağmen, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün endüstri ilişkilerindeki üç taraflı temel korporatist prensibini kabul etmiştir. ILO'nun, Pekin Bürosu ile işbirliği ilişkisi kurarak ILO'nun tavsiyelerini almaktadır. Buna göre sendika federasyonu resmi olarak işçileri temsil ederken, Devlet Çalışma Bürosu devleti ve yeni oluşturulan ve Çin Teşekkülleri Yöneticileri Kuruluşu, Çinli işverenleri temsil etmektedir. 1994 yılında sadece büyük devlet teşekküllerinin yöneticileri üye olabilmekte iken, 1999 yılında bir sivil toplum kuruluşu olarak faaliyet gösteren Çin İşveren Temsilcileri Kuruluşu ile birleşerek; Çin Teşekkülleri Konfederasyonu ismini almıştır. Her kesimden işvereni bünyesinde barındırmaktadır<sup>32</sup>.

ILO'nun 1994 yılında Pekin Ofisi ile yürüttüğü toplu pazarlık çalışmaları, Çin Endüstri İlişkileri açısından üç taraflı korporatist yapının oluşumunda önem taşımaktadır. Bu yapıda önemli bir eksiklik ise işveren örgütünün yerel düzeyde örgütlenme sıkıntısıdır. Çin'in endüstri ilişkilerinde üç taraflı görüşme sistemini devam ettiren bir toplantısı 22 Nisan 2009 tarihinde Pekin'de ILO'nun desteğinde gerçekleştirilmiştir. Bu toplantı ile aynı zamanda ILO'nun 90. kuruluş yıldönümü de vurgulanmıştır. Toplantıya Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ACFTU ve CEC katılmıştır. Toplantının gündem maddesini

<sup>31</sup> Unger, *a.g.e.*, s. 42.

<sup>32</sup> Richard Hall, *Industrial Relations, A Current Review*, Sage Publications, 2006, p. 122.

küresel krizin istihdam üzerine etkisi ile mücadele ve çalışanlara iyi iş imkânları sunulması oluşturmuştur<sup>33</sup>.

Endüstri ilişkilerinde bir aktör olarak devlet amaçlarını kurduğu çeşitli ilişki biçimleri ile yerine getirmektedir. Bu ilişkiler çalışanlar, ACFTU ve işverenleri ve ayrıca devlet kuruluşlarında yer alan yöneticiler ile doğrudan ilişkileri kapsamaktadır<sup>34</sup>. Bu aktörler ile devletin kurduğu ilişki bir ölçüye kadar devlet politikasının yürütülmesini sağlayacak biçimde oluşturulmuş ilişkilerdir, fakat bir kez oluşturulduğunda her bir aktöre ya da tarafın belirli bir düzeyde serbestlik kazanması söz konusu olmaktadır.

#### IV. Endüstri İlişkileri Sisteminde Sendikalar

Çin’de sendikalar için şemsiye örgüt görevini ACFTU üstlenmiştir. Dünyanın en büyük işgücü örgüttür ve 800 milyon kişilik bir işgücünün içinden yaklaşık 160 milyon kişilik bir üyeye sahiptir. 1 milyon 170 bin işyeri sendikasını bünyesinde toplamıştır ve 2 milyon 330 bin iktisadi kuruluşu kapsamaktadır<sup>35</sup>.

Endüstri ilişkileri açısından sendikaların önemi; sendikaların yürüttükleri roller ve çalışanları ortak çıkarların gerçekleştirilmesinde örgütleyebilme gücünde yatmaktadır. Ancak günümüzde başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere asgari düzeyde çalışma standartları sendikaların bireysel ve toplu olarak üyelerinin ve çalışan sınıfının haklarını korumaya yönelik faaliyetlerinin tartışılmasına yol açmıştır. Çin’deki sendikalarda kurulan piyasa ekonomisinde kendi konumlarını güçlendirmekte zorluk çekmektedirler. Ayrıca başta kamu iktisadi teşekküllerindeki çeşitlenme olmak üzere ortaya çıkan farklı gruplar karşısında sendikalar kendi rollerini belirlemede zorlanmaktadırlar.

ACFTU anayasasına göre sendika üyeliği tüm iktisadi teşekküllerdeki herkese açıktır. ACFTU şemsiyesi altındaki 31 sendika

<sup>33</sup> ILO, “*Tackling the Impact of Global Crisis on Employment & Promoting Decent Work: A High Level of Tripartite Meeting to Mark the ILO 90th Anniversary*”, Basın Bildirisi, ILO Pekin Bürosu, 2009, p. 1.

<sup>34</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 39.

<sup>35</sup> Arthur B. Shostak, “*Chinese Labor Unions and Cyber Unionism*”, *Nature, Society and Thought*, Vol. 20. No. 3–4, 2007, p. 431.

Çin’in eyaletlerinde, otonom bölgelerinde ve belediyelerinde faaliyet göstermektedir. Sendikalar başlıca şehirlerde ve kasabalarda aktiftir ve kırsal alanları kapsamamaktadırlar<sup>36</sup>. 14 Mart 2006 Tarihinde Başkan ve Komünist Parti Genel Sekreteri Hu Jintao; Parti örgütlerinin ve sendikaların yabancı yatırımlarla kurulan iktisadi teşekküllerde faaliyetlerini daha etkin yürütmeleri çağrısı yapmıştır. Bunu takiben ACFTU iki gün içinde bir duyuru yaparak bünyesinde yer alan personelin, yabancı yatırımlarla kurulan iktisadi teşekküllerdeki sendikalaşma oranlarını arttırmaları konusunda çalışmalara başladığını bildirmiştir. 2008 yılında ulaşılmak istenen hedef % 80 sendikalaşma oranıdır<sup>37</sup>. Şekil 1’de de gösterilmekte olduğu gibi, demokratik merkezîyetçiliğin örgütsel prensibi doğrultusunda, ACFTU endüstriyel hatlarla ve coğrafi hatlarla sendikal örgütleri bir araya getirmektedir. ACFTU’nun en yüksek organı Ulusal Sendikalar Kongresi’dir. İdari komite bu kongre tarafından seçilmektedir. İdari komitenin görev yapmadığı zamanlarda bir başkan, birkaç başkan yardımcı ve üyelerden oluşan başkanlık makamı idari komitenin görevlerini yerine getirmektedir. Sekreterlik, başkanlık altında kurulmuş olup, ACFTU’nun günlük faaliyetlerini yerine getirmektedir.

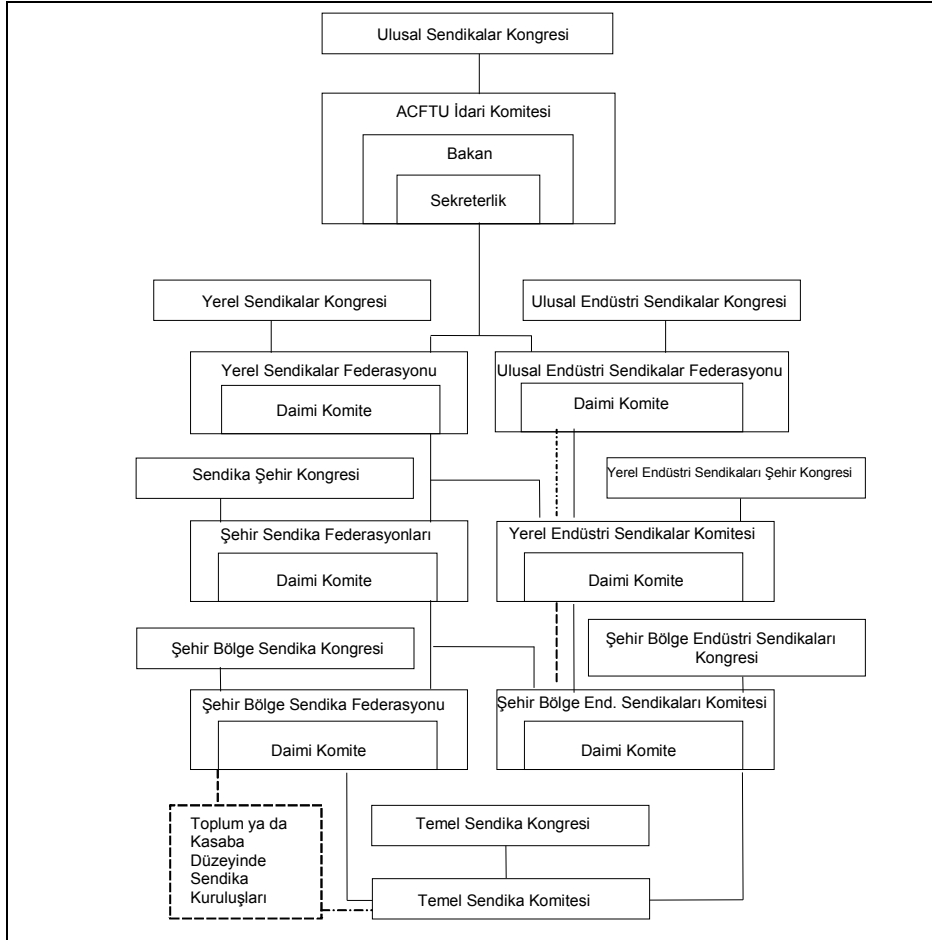
ACFTU’nun yerel organları üç düzeyli bir yapıdadır; bunlar yerel yönetimler, şehir ve bölge yönetimleridir. İhtiyaçlar ve endüstrinin yapısına göre ACFTU merkezleri, yerel sendikalar ve birkaç endüstriyel sendikada kurulmuştur. Bu endüstriyel sendikalar, coğrafi olarak örgütlenmiş sendikaların örgütlenme modelini benimsemektedirler. İşyeri birimi temel sendikaları idari sisteme göre örgütlenmektedirler ki, buna göre her iş yeri biriminde sadece bir tane temel sendika bulunabilmektedir.

<sup>36</sup> EUROFOUND, *a.g.e.*, p. 8.

<sup>37</sup> Marc Blecher, “*When Mal-Mart Wimped Out*”, *Critical Asian Studies*, 40:2, Routledge Taylor&Francis Group, pp.263–276, 2008, p. 269.

## V. Endüstri İlişkileri Sisteminde İşveren Kesimi

Şekil 1 : Sendikaların Kurumsal Yapısı



**Not:** Şehir, doğrudan yerel yönetim kontrolünde olan yerdir. Nokta işaretli çizgilerin gösterdiği oluşumlar; şu anda yeni oluşmaya başlayan sendikal yapılanmadır. Sendikalar Yasası 10. maddesi resmi olarak bunları tanımıştır.

**Kaynak:** Özgür Topkaya, *Çin Endüstri İlişkileri Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, SBE, 2009, s. 117.

Çin endüstri ilişkilerinde işveren kesiminde hızlı ve devam etmekte olan bir dönüşüm yaşanmaktadır. Sahiplik anlamında yeni işletme sahipliği biçimleri ortaya çıkmış ve devletin ekonomik reformla ilgili amaçlarını da yerine getirecek şekilde sürekli olarak kontrolleri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Öte yandan yasal düzenlemelerin yanında, Çin'in günlük yönetiminde endüstri ilişkiler daha karmaşık ve değişim ile ters düşen bir yapıdadır. Çalışanlar ile ilişkiler sürekli olarak yeniden müzakere edilmektedir. Devlet ile olan ilişkiler ayrıca hem formel olarak değişmekte hem de enformel olarak müzakere edilmektedir.

İktisadi kuruluşlar ile ilgili reformların ardından Çin işverenleri arasında iki nokta göze çarpmaktadır: Kapitalist ya da yarı kapitalist işveren sayısındaki artış ve farklı bir kategori olarak profesyonel yöneticilerin ortaya çıkması. İktisadi kuruluşların reform süreci ile ilgili temel sorun bu kuruluşların yeni dönemde piyasa mekanizması çerçevesinde mi yoksa devletin müdahaleci anlayışı çerçevesinde mi hareket edebilecekleri sorusudur<sup>38</sup>. Aynı şekilde yönetim ile ilgili endişeler de bu paralelde sürmektedir. Planlı ekonomi çerçevesinde yöneticilere malların ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımından sorumlu son derece politik liderler olarak bakılmaktaydı. Geçmiş dönemde çok çeşitli sorumlulukları olan yöneticilerin, komünist partinin değerlerini yukarıya taşımak gibi açık bir siyasal amaçları bulunmaktaydı. Ancak reformlarla birlikte kendi amaçları ve çıkarları olan yeni bir yönetici sınıfı ortaya çıkmaya başlamıştır.

Sanayileşmiş ülkelerde üç taraflı endüstri ilişkileri sisteminde, işveren kesiminin haklarını savunan işveren kuruluşları Çin'de, devlet tarafından örgütlenmiştir. ACFTU ile benzer amaçlar taşımaktadır. Çin'de işveren kesimini temsil eden ilk örgüt Çin İktisadi Teşekkülleri Konfederasyonudur (CEC). Bu örgüt adını 1979 yılında kurulan Çin İktisadi Kuruluşları Yönetimi Derneği'nden (CEMA) almıştır. Çin İktisadi Kuruluşları Konfederasyonu olarak 1 Nisan 1999 tarihinde yeniden adlandırılmıştır. Ardından Çin İktisadi Kuruluşları Yöneticileri

<sup>38</sup> John Knight ve Lina Song, "Employment Constraints and Sub-Optimality in Chinese Enterprises", *Oxford Economic Papers*, Issue 51, 1999.

Derneği (CEDA) ile birleşmiştir. CEC ve CEDA 1988 tarihinde birleşmişlerdir. Örgütün 2006 tarihi itibari ile 545 bin üyesi bulunmaktadır. İşlevleri hükümete işverenlerin çıkarları ile ilgili tavsiye ve bilgi sunmaktır. Yerel düzeydeki bürolarının bir başka önemli işlevi ise yöneticilere eğitim hizmetleri vermektir. Aynı zamanda endüstri ilişkileri ile ilgili yasal sürece ACFTU ile birlikte katılmaktadır. Her iki örgüt üç taraflı müzakere sisteminin başlıca katılımcıları olarak toplu pazarlık sisteminin uygulanmasına katkı sağlamaktadırlar<sup>39</sup>.

## VI. Endüstri İlişkileri Süreçleri

Endüstri ilişkileri süreçleri arasında, katılımcılık; iş gücü anlaşmazlığı ve uzlaşma, toplu eylemler ve toplu sözleşmenin uygulanması yer almaktadır. Bu konular sırayla işlenmektedir.

### A. Katılımcılık

Çin’de endüstri ilişkilerinde katılımcılığın temelleri, 1949 yılında oluşturulan ‘çalışan temsil kuruluna’ dayanmaktadır<sup>40</sup>. Bu kurul ilerleyen yıllarda işçi kongresi olarak anılır hale gelmiştir. 1982 anayasası çalışanların demokratik yönetim sürecine katılma hakları olduğunu belirtmektedir (16. madde). Geniş anlamda bu madde; çalışanların, istihdam edildikleri yerlerde ve ayrıca yaşadıkları yerlerde, siyasal, sosyal ve ekonomik meseleler hakkında görüşlerini belirtebileceklerini ifade etmektedir. Dar anlamda ise, çalışanların iş yeri birimlerinin yönetimi ve işleyişi ile ilgili meselelerinde söz hakları olduğunu ifade etmektedir.

Teorik olarak katılımcılık hakkı Çin’in sosyalist sisteminden kaynaklanmaktadır ki; çalışanlar işletmelerin efendileri olarak görülmektedirler. Katılımcılığın aynı zamanda çalışanları üretim ve verimlilik konusunda motive etme gibi bir yanı da bulunmaktadır. Katılımcılığın Batı toplumundan tek farkı; Çin’de çalışanların

katılımcılık ile ilgili beklentilerin yanında siyasal hedeflere de uymaları gerekmektedir.

Çalışanların yönetime katılmalarının altındaki motivasyon oldukça basittir ve büyük ölçüde bu süreçten kendi kazançlarının ne olacağı ile ilgilidir. Yöneticiler açısından ise amaç; çalışanların iş memnuniyetlerinin, dolaylı olarak da verimliliğin ve karların artırılmasıdır. Demokratik katılım süreci Çin’de 1930’larda ve 1940’larda başlamış ve planlı ekonomi döneminde gelişmiştir. 1960’lardan itibaren seçici katılımcılık modeli göz çarpmaktadır. Seçici katılımcılık, yönetimin çalışanlara karar verme ile ilgili bir dizi yetki vermesini içermektedir<sup>41</sup>. Bu tarz katılımcılık çalışanların yöneticilerle doğrudan bir araya gelerek danışmanlık tarzında toplantılar düzenlenmesini içermektedir.

1962 yılında yayınlanan “Kamu İktisadi Teşekküllerinde Tartışma ve Deneme Yönergesi” çalışanların işyeri birimi sendikası önderliğinde kongre veya işçi toplantıları düzenlemelerini içermekteydi. Seçici katılımcılık ile işçi kongresi şeklindeki katılımcılık arasında siyasal yönden başlıca iki farklılık söz konusudur. İlk olarak seçici katılımcılık planları merkezi hükümet tarafından oluşturulup yönetilmekteydi ve ACFTU bu konuda sınırlanmıştı. İkinci olarak demokratik yönetim hedefleri siyaset ve ideolojiden üretim, çalışma ve çalışanların refahına kaymıştır. Bu geçiş çalışanların gözünde sendikaların siyasal bir organ değil yönetsel birer organ oldukları fikrini yeniden canlandırmıştır.

Reform döneminin birinci ayağında; kamu iktisadi teşekküllerine sağlanan otonomi doğrultusunda; kamu iktisadi teşekkülleri yöneticilerinin, işçi kongreleriyle uyumlu çalışmaları istenmiştir. Ancak reformun ilk döneminde oluşturulan ekonomik sorumluluk sistemi ve sözleşme yönetim sorumluluğu sisteminde de; işçi kongreleri, yöneticilerin yetkilerini sınırlandırmada etkisiz kalmışlardır. Buna rağmen, Devlet Konseyi düzenlemeleri, yöneticilerden işçi kongreleriyle birlikte hareket etmelerini istemektedir. Reform döneminin ikinci ayağında modern işletme sisteminin kabulü ve yönetim sisteminin de değişmesiyle işçi kongreleri mantığı anlamını yitirmiştir.

<sup>39</sup> EUROFOUND, *a.g.e.*, p. 12.

<sup>40</sup> Zhu Xiaoyang, Anita Chan, “*Staff and Workers’ Representative Congress*”, *China Sociology and Antropology*, Vol. 37, No. 4, Summer, 2005, p. 8.

<sup>41</sup> Jeff Hyman, Bob Mason, *Managing Employee Involvement and Participation*, London: Sage Publications, 1995, p. 21.

### B. Çalışanlarla Ortaya Çıkan Anlaşmazlıklar ve Uzlaşma

Reform dönemi öncesi geleneksel planlama sisteminde çalışanlar ve yönetim arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar kamuoyuna duyurulmamaya çalışılmıştır. Devlet ayrıca yönetim ve çalışanların çıkarlarını birbirlerine paralel olacak şekilde ayarlayarak olası anlaşmazlıkları kısıtlamıştır. Ayrıca kamu iktisadi teşekküllerindeki sıkı kontroller, sayısı çok az olan anlaşmazlıkların da hızla çözülmesini gündeme getirmiştir<sup>42</sup>.

Reform döneminin ikinci yarısından itibaren düzenlenmeye başlanan iş sözleşmesi sistemi ile merkezi hükümet aynı zamanda çalışanlarla ortaya çıkan anlaşmazlıkların ele alınması ile ilgili resmi bir sistem de kurmuştur. Bu sistem üç prosedür içermektedir. Bunlar; aracılık, hakemlik ve dava açılmasıdır.

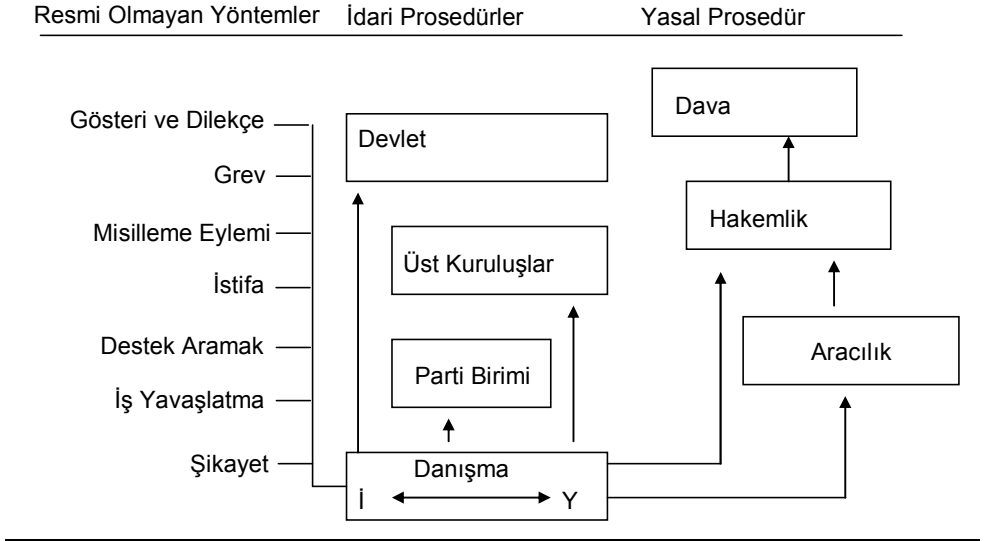
Şekil 2 anlaşmazlıkların çözümü ile ilgili resmi prosedürler ortaya konulmaktadır. Çin'in çalışma ilişkilerinde piyasa odaklı gelişme ile birlikte, anlaşmazlıkların sayısında artış olmuş ve bu durum Çin yönetiminin dikkatini çekmiştir. Çalışanlar ile ilgili anlaşmazlıklarda artış Çin toplumunda artan bir huzursuzluğu yansıtmaktadır. Bu yüzden reformun başından itibaren devlet, Şekil 3'te gösterilen yasal sistemi devreye sokmuştur.

Çalışanlarla ilgili anlaşmazlıklar konusunda çıkarılan ilk yasa 1950'deki "Çalışma Anlaşmazlıklarının Giderilmesi İşlemleri ile İlgili Hükümler" isimli çalışmadır. Bu çalışma danışma, aracılık, hakemlik ve yargı kararını içeren dört aşama ile anlaşmazlıkların giderilmesini amaçlamaktadır. 1956 yılında sosyalist dönüşüm sürecinde sahiplik değişimi sonucu bu çalışma 1987 yılına kadar rafa kaldırılmıştır. 1987 yılında Devlet Konseyi "Kamu İktisadi Teşekküllerinde Çalışanlarla İlgili Anlaşmazlıkların Giderilmesi ile İlgili Geçici Düzenleme" ile sistemi yenilemiştir. 1993 yılında yeni düzenleme de "İşletmelerde Çalışanlar ile İlgili Anlaşmazlıkların Giderilmesi ile İlgili Kurallar" adını almış ve Çin'deki piyasa ekonomisine daha uygun bir hale sokulmuştur.

<sup>42</sup> Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, California: California University Press, 1986.

Bu sistem aynı zamanda aracılık, hakemlik ve yargı yolu ile anlaşmazlığın giderilmesi süreçlerini de içermektedir<sup>43</sup>.

### Şekil 2 : Çalışanlarla Anlaşmazlıkların Çözümü İle İlgili Prosedürler ve Araçlar



**Not:** 'İ' harfi işçileri, 'Y' harfi işyeri yöneticilerini temsil etmektedir.

**Kaynak:** Özgür Topkaya, *Çin Endüstri İlişkileri Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, SBE, 2009, s. 121.

Çalışanlar ile ilgili anlaşmazlıkların en alt seviyesinde aracılık yer almaktadır. Bu süreç genellikle iktisadi kuruluşların kendi bünyelerinde gerçekleştirilmektedir. Düzenlemeler aracılık ile ilgili talimatları içermektedir. İşçi ve yönetim kesimi anlaşmazlıklarını görüşme yoluyla çözemelerse, aracı komiteye başvuru yapmaktadırlar. Kuruluş anlaşmazlıkların giderilmesi için bir aracı komite oluşturabilmekte ve üyeleri arasında çalışanların, kuruluş yöneticilerinin ve sendikanın

<sup>43</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 105.

temsilcileri bulunmaktadır. Çalışan temsilcisi işçi kongresi tarafından seçilmektedir. Komite başkanı ise sendika temsilcisidir. Eğer anlaşmaya varılırsa bir uzlaşma sözleşmesi oluşturulmaktadır. Ancak anlaşmaya varılmazsa bu durumda hakem komitesine konu götürülür.

Hakemlik çalışma idaresi birimleri tarafından yönetilen bir süreç olup devreye bakanlık girmektedir. Son yıllarda kuruluşlardaki anlaşmazlıkların giderilmesinde başlıca metot haline gelmiştir. Hakem komitesi; ilgili çalışma idaresi birimlerinden temsilciler, sendika temsilcileri ve kuruluş temsilcilerinden oluşmaktadır. Hakem komitesinin üye sayısı kesin değildir ve başkanı da çalışma bürosu tarafından seçilmektedir. Örgütsel yapısı endüstri ilişkilerinin üçlü temsil prensibine dayanan yapısını yansıtmaktadır.

Çalışanlarla ilgili anlaşmazlıklarda davalar konunun mahkemelerine taşınmaktadır. Çin'de iş mahkemeleri bulunmamaktadır. Geçmişte idari mahkemeler ya da ekonomi mahkemeleri bu konularla ilgilenirken, günümüzde sivil mahkemeler de uzlaşmazlık vakalarını kabul edip değerlendirmeye almaktadırlar.

Çalışma Bakanlığı'nın verilerine göre 2005 yılı itibariyle çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan anlaşmazlık sayısı 53 bin vaka olup, 2004 yılı verilerine göre bu oran % 20,6 artmıştır. Bu oran ayrıca 2000 yılındaki oranın 2,3 katı ve 1995 yılındaki oranın 9,5 katı olarak gerçekleşmiştir<sup>44</sup>.

### **C. Toplu Eylemler**

Çin'de toplu uyuşmazlıklar sonucu ortaya konan eylemler, serbest piyasa ekonomisinin olduğu sanayileşmiş ülkelerden farklı bir durum arz etmektedir. Toplu eylemler; katile halinde yürüyüşleri, dilekçe vermeyi, oturma gösterileri ve grevleri içermektedir. Bu eylemler sürekli ve eşzamanlı olarak işçiler tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Çin'de eylemler Mayıs 2000 yılında Kamu Güvenliği Bakanlığı tarafından yürürlüğe konan "Toplu Olay ve Kamu düzeni" isimli düzenleme ile değerlendirilmektedir. Bu düzenleme birçok kişinin katıldığı eylemi tam sayı belirtmeksizin toplu eylem olarak

değerlendirmekte ve kamu güvenliğine karşı bir tehdit olarak algılanmaktadır.

Grevler ikinci reform dönemi ile birlikte yeni bir boyut kazanmış ve çalışanlar açısından sorunlarını çözüme etkili bir araç olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle son yıllarda işçiler şikâyetlerini ifade etmede daha sık grevlere başvurmuşlardır. Grev sayıları sıklıkla toplu uyuşmazlıklarda belirtilmesine rağmen sadece bölgesel istatistiklere ve medya da yer alan haberlere dayanmaktadır. Grevlere karşı devlet ne yasaklayıcı nede serbest bırakıcı bir tutum izlemektedir. Temelde yasada grevleri yasaklayan bir madde bulunmamaktadır. Sendikalar Kanununun (2001) 27. maddesi "grev" terimini kullanmasa da anlaşmazlık durumlarında "iş durdurma" ve "iş yavaşlatmadan" bahsetmektedir;

İktisadi kuruluşlarda iş durdurma ya da bırakma durumunda; sendikalar işçiler ve personel adına işletme yönetimi ve ilgili diğer taraflar ile görüşecek, görüşleri ve işçilerin taleplerini yansıtacak; çözüm için fikirler sunacaklardır. İktisadi kuruluş durumu değerlendirerek işçilerin ve personelin beklentilerini karşılamaya çalışacak; aynı şekilde sendikalar kuruluşlardaki üretimin başlaması ve düzenin yeniden sağlanması için kuruluş yönetimlerine yardımcı olacaklardır...

Ancak bu yaklaşım grevlerin ima edilmesi ancak açık bir hüküm bulunmamasını ortaya koymaktadır. Çin yasalarında bir durumun açıkça belirtilmemiş olması onun yasak olduğunu ima ederken; İngiliz hukuk sisteminde yasayla belirtilmedikçe bir durumun serbest olduğu anlaşılmaktadır. Ancak yine de sendikalar kanunu grevler konusunda bir ilerleme kaydedilmesini sağlamıştır.

İşçilerin toplu gösterileri ve dilekçe vermeleri de başvurdukları yöntemlerdendir. Devletin özellikle toplu gösteriler ile ilgili çekincesi; gösteri yapan işçilerin istediklerini elde etmeleri halinde diğer bölgelerdeki işçilerin de benzer eylemlere girişebilme olasılıklarıdır. Bu nedenle gösteriler Kamu Güvenliği Bakanlığı tarafından kanunların çiğnenmesi olarak tanımlanmaktadır.

<sup>44</sup> EUROFOUND, *a.g.e.*, p. 17.

#### **D. Toplu Sözleşme**

Çalışma ilişkilerini düzenleyen bir mekanizma olarak toplu sözleşme sisteminin kökleri 1950'lere kadar dayandırılabilir. Ancak devletin o dönemde özel mülkiyeti kaldırması ve kamulaştırma çalışmaları sonucunda toplu sözleşme sistemi terk edilmiştir. ACFTU'nun reformun birinci döneminde ortaya koyduğu yoğun gayretler neticesinde 1990'ların başında ve reformun ikinci döneminden itibaren pilot bölgelerde toplu sözleşme sistemi yeniden uygulanmaya başlanmıştır. Reformun ikinci döneminden itibaren 1992 Sendikalar Kanunu ile birlikte iktisadi kuruluşların bünyesinde faaliyet gösteren sendika birimlerinin toplu sözleşme yapmasına olanak tanınmıştır. 1994 İş Kanununun 33. maddesi; çalışanların, iktisadi kuruluş yönetimleriyle; ücretler, çalışma saatleri, dinlenme ve tatiller, iş sağlığı ve güvenliği, sigorta ve refah hizmetleri ile ilgili konularda toplu sözleşme yapabileceklerini belirtmektedir<sup>45</sup>. Çalışma Bakanlığının 5 Mayıs 1994 yılında yayınladığı yönetmelik "Toplu Sözleşme Hükümleri" ayrıca bu konu ile ilgili ayrıntılı bir kılavuz niteliğindedir. Ayrıca ILO ve Çalışma Bakanlığının ortak çalışması neticesinde, Çin'de korporatizm başlıklı bölümde belirtildiği üzere üç taraflı endüstri ilişkileri sistemi üzerine çalışmalar da yürütülmüştür.

ACFTU'nun tekeli yapısı onun kuruluşlar bazında sendikalarda değişmeksizin yönetim karşısında çalışanların temsilcisi olmasını sağlamaktadır. İşverenler açısından, çalışanları temsil eden resmi olmayan işçi örgütleriyle toplu sözleşmeye girmelerine gerek kalmamaktadır. Çünkü bu tarz örgütler ülkede yasadışı sayılmaktadırlar. Bu konu ile ilgili tek bir istisna mevcuttur. Sendikalar Yasasının 33. maddesi eğer iktisadi kuruluşta sendika birimi yoksa toplu sözleşmede işçi kesimi temsilcisi işçilerin ve personelin seçimi ile belirlenir demektir. Böylece bu hüküm ilginç bir boşluk doğurmaktadır ki çalışanlar sendikaların olmadığı yerde kendi temsilcilerini seçebileceklerdir. Özel sektörün birçoğunda sendika birimi bulunmamaktadır. Buna rağmen Kanuna göre işçiler; temsilcilerini

<sup>45</sup> EUROFOUND, *a.g.e.*, p. 14.

sadece toplu sözleşme için seçebilecekler; alternatif bir sendikal yapılanmaya gidemeyeceklerdir<sup>46</sup>.

2004 yılında Çin'de toplu sözleşmeler ile ilgili yasal düzenlemeler güncellenerek istihdam şartları ile ilgili toplu sözleşme müzakerelerinin yasal asgari gerekliliklerin üzerinde olması sağlanmıştır. Bu hükümlere ayrıca işverenler haklı bir sebep olmaksızın toplu sözleşmeyi reddetme hakkına sahip bulunmamaktadırlar<sup>47</sup>.

#### **1. Pazarlık Birimi**

Bir anlaşmanın kapsama alanını tanımlamak için pazarlık birimini belirlemek gerekmektedir. Çin'de toplu pazarlık ile ilgili hükümler; iktisadi kuruluşta yer alan herkesi kapsamaktadır. Ancak bu durum hükümlerde açık bir biçimde belirtilmemiştir. Ancak yönetim kurulu üyeleri ve kıdemli müdürler kanun hükmüne göre toplu sözleşme kapsamında yer almamaktadır.

Sözleşmeler bir kez tamamlandığında teorik olarak kuruluşun yasal temsilcisi tarafından atanmış herkes toplu sözleşme kapsamına dâhil edilmektedir. Bu kişilere toplu sözleşmeyi sürdüren kişiler de dâhil edilmektedirler. Böyle bir anlayışın temelinde sosyalist istihdam ilişkisi içerisinde yönetim ile çalışanlar arasında çıkar anlaşmazlıklarının olamayacağı ilkesi yatmaktadır<sup>48</sup>.

#### **2. Toplu Sözleşmelerin İçerikleri**

Kanunlar; toplu sözleşmenin içeriği üzerine ana hükümleri dikte etmekte ve tarafların nasıl bir araya gelip müzakereler yapacakları ile ilgili prosedürlere çok az değinmektedirler. Herhangi bir toplu sözleşmenin ana hükümleri aşağıdaki noktaları içermelidir<sup>49</sup>;

- Ücret seviyeleri, dağıtımı ve ücret ödeme metotları,
- Günlük çalışma saatleri ve haftalık çalışma günleri dâhil; çalışma saatleri

<sup>46</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 33.

<sup>47</sup> EUROFOUND, *a.g.e.*, p. 15.

<sup>48</sup> Hall, *a.g.e.*, p. 123.

<sup>49</sup> Isabelle Wan, *China Labor and Social Security Law: Essential Facts Explained*, Hong Kong: Trans Asia Ltd., 1998, p. 605.

- Düzenli dinlenme günleri, tatiller, aile izinleri ve yıllık izinler dâhil; dinlenme ve tatiller,
- Emeklilik, genel bakım, hayat sigortası, ek sigortalar, çalışanların primleri, sağlık, kültürel ve spor tesisleri dâhil sosyal güvenlik sigortası ve refah hizmetleri,
- Çalışma alanında iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ile ilgili düzenlemeler,
- Toplu sözleşmenin şartları,
- Düzeltme gerektiği durumlarda toplu sözleşme üzerinde düzeltmenin nasıl yapılacağı, sözleşmenin bitiş tarihi,
- Toplu sözleşmenin işleyişinde tarafların hakları ve yükümlülükleri,
- Toplu sözleşmenin bozulması halinde yerine getirilmesi gereken hükümler,
- Tarafların toplu sözleşmede yer alması gerektiğine inandıkları diğer şartları bunlardan bazılarıdır.

Toplu sözleşme bir kez imzalandıktan sonra, ACFTU tarafından tescil edilmektedir. Ancak tescil işlemi sırasında toplu sözleşmenin ayrıca yerel çalışma bürosu tarafından da onaylanması gerekmektedir. Çalışma bürosu sözleşmeleri yasal açıdan asgari şartların yerine getirilmesinde yeterlilik bakımından denetlemektedir.

İş kanununda adil olmayan çalışma uygulamaları yasaklanmıştır. Ayrıca işverenin iyi niyetle pazarlık yapması esası söz konusudur. Bu durum işverenin; çalışanların istihdam şartları ile ilgili olarak sendika tarafı ile görüşmesini sağlamaktadır. Ayrıca yöneticiler çalışan temsilcilerinin sözleşmelerini göreve geldikleri ilk beş yıl boyunca fesih edemezler.

Çalışma büroları, Çalışma Bakanlığı bünyesinde oluşturulmuş yerel birimlerdir ve toplu sözleşme kendilerine ulaştıktan sonra kendileri tarafından onbeş gün içinde bir itiraz gelmez ise otomatik olarak devreye girmektedir. Aynı şekilde büroya çalışanlarla ilgili anlaşmazlıkların giderilmesi hususunda yetki de verilmiştir.

### **3. Toplu Sözleşmenin Uygulanması**

Devlet tarafından ücretlerin ve iş pozisyonlarının belirlendiği sistemin ortadan kaldırılması ve yeni düzenlemelerin tam olarak oturmamış olması işçileri tehlikeye açık bırakmaktadır. Toplu sözleşmeler meşru düzenleme yönünde bir fırsat sunmaktadırlar.

ACFTU toplu sözleşmelerin sonlandırılması ve çalışanların temsil edilmelerini Çin'de sendikal dönüşümün gerçekleşmesi şansı olarak görmektedir ve gelecek sendikal hareketler için bu konuya büyük önem vermektedir. Toplu sözleşmelerin uygulanması ile ilgili olarak 1997 yılında ACFTU ile Çalışma Bakanlığı'nın ortak bir bildirisi bulunmaktadır. Buna göre toplu sözleşme sisteminin uygulanması sadece sendikaların değil aynı zamanda yönetim tarafının ve devletin de görevidir anlayışı kabul edilmiştir. 17 Mayıs 1996'da ACFTU, SETC, CEDA ve Çalışma Bakanlığı imzalı olarak yayınlanan ortak sirküler aynı zamanda toplu sözleşmelerin uygulanması ile ilgili bir metot önermektedir<sup>50</sup>. Buna göre;

- Parti komitesi, devlet birimi ve sendikadan oluşan üç taraf bir önderlik grubu oluşturacaklardır.
- Grup toplantılarının gerçekleştirilmesini sağlayacak ve istatistiksel kotaların alt organlara taşınmasını sağlayacaktır.
- Toplu sözleşmenin uygulanması ile ilgili sendika bir taslak hazırlayacak ve grup adına bunu dağıtacaktır.
- Sendikalar model olmak üzere bir toplu sözleşme örneği hazırlayacaklar ve bunu tanıtacaklardır.
- Sendikalar örgüt yapılarıyla uygulamayı takip edeceklerdir.

Bu model konuyla ilgili tüm tarafların alt birimlerine bildirilmiş ve ilerleyen dönemlerde benzer uygulamalar ortaya çıkmaya başlamıştır.

### **4. Kamu İktisadi Teşekküllerinde Toplu Sözleşme Müzakere Süreci**

Çin'de kamu iktisadi teşekküllerinde toplu sözleşmelerin müzakere süreçleri Li'nin 2000 tarihli çalışmasında dört aşamaya

<sup>50</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 197.



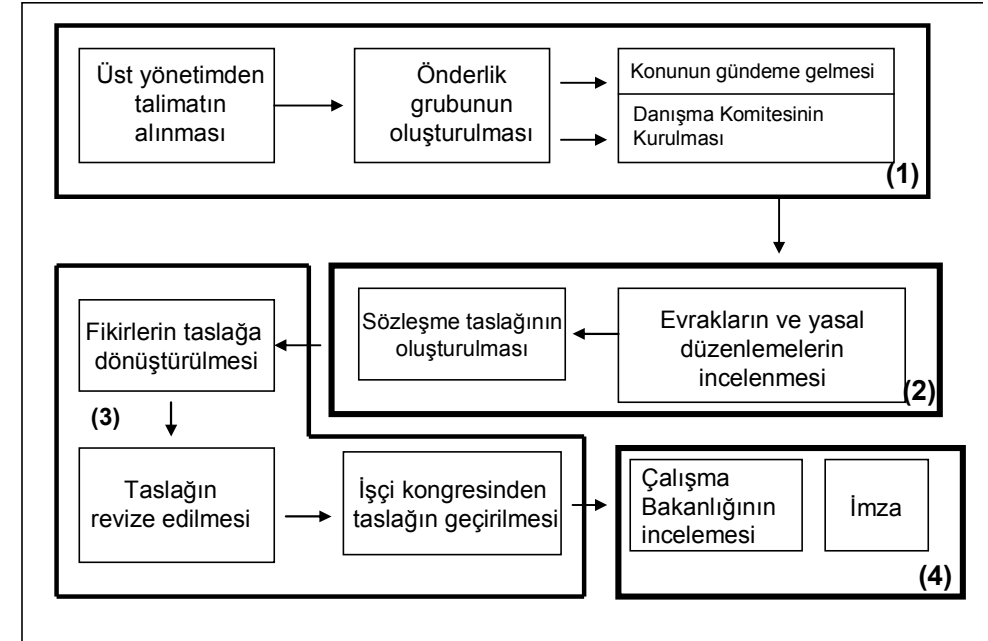
bölünmüştür. Bu aşamalardan ilki 'hazırlık ve konuyu gündeme gelmesi' sürecinde üst sendikal birimden gelen talimat sonrasında, işyeri birimi sendikasının başkanı parti komitesine toplu sözleşme sistemi oluşturmak istediklerini iletmektedir<sup>51</sup>. Şekil 2'te bu süreç ve diğer süreçler yer almaktadır.

İkinci aşamada toplu sözleşmenin taslağının oluşturulması yer almaktadır. Taslağın hazırlanmasından önce toplu sözleşme danışma ekibi iş kanununu, iş kanunu ile ilgili düzenlemeleri ve ACFTU dokümanlarını incelemektedir. Ekibin birkaç toplantısının ardından ilk taslak hazırlanmaktadır. Taslak, temsilcilerin görüşleri, model sözleşme ve diğer kuruluşlardaki toplu sözleşmelerin incelenmesinin ardından ortaya çıkan ilk çalışmadır.

Üçüncü aşama taslak toplu sözleşmenin tartışılması, gözden geçirilmesi ve kabul edilmesi ile ilgili geçen aşamadır. Forumlar düzenleyerek, önderlik grubu ve sözleşmeyi hazırlayan ekip üyeleri çalışanların toplu sözleşme ile ilgili görüşlerini almaktadırlar. Ardından sendikaya son düzenlemeler için gönderilmektedir. Bu süreci takiben, sözleşme işçi kongresine sunulmakta ve kabul edilmesi beklenmektedir.

Dördüncü ve son aşama toplu sözleşmenin incelenmesi ve imza törenidir. Önderlik ekibi adına sendika, çalışma bakanlığı yerel bürosuna toplu sözleşmeyi teftiş için verir. Çalışma Bakanlığı bürosunun sözleşmeyi aldıktan sonra geçen 15 gün sonunda herhangi bir itirazı olmadığı takdirde, sözleşme otomatik olarak yürürlüğe girmektedir.

**Şekil 3 : Çin'de Kamu İktisadi Teşekküllerinde  
Toplu Sözleşme Müzakere Süreci**



*Kaynak: Özgür Topkaya, Çin Endüstri İlişkileri Üzerine Bir İnceleme, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, SBE, 2009, s. 129.*

### **5. Özel İktisadi Kuruluşlarda Toplu Sözleşme Müzakere Süreci**

Çin'de özel sektör iktisadi kuruluşlarının sayısı hızla artmaktadır. Özel sektör ile kamu iktisadi teşekküllerinde yürütülen toplu sözleşme süreçleri bazı kuruluşlarda büyük farklılıklar gösterebilmektedir. Bazı özel sektör kuruluşlarında toplu sözleşme süreci ciddiye alınıp düzenli bir uygulama gerçekleştirilirken; bazı durumlarda da tam tersi durum söz konusu olabilmektedir<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Taylor, *a.g.e.*, p. 198.

<sup>52</sup> Taylor, *a.g.e.*, s. 202.

Bazı istisnai ortak girişimler dışında; sendikalar genellikle bu işletmelerde işçilerin temsilcileri olarak kabul edilmekte ve toplu sözleşme kurallarına ve uygulamalarına kanunlar çerçevesinde büyük önem verilmektedir. Yabancı sermaye yatırımları ile oluşturulan bu tarz şirketlerde işverenler genellikle kanunlara uyma eğilimindedirler.

## SONUÇ

Çin’de devletin benimsediği yönetim sistemi ‘devlet korporatizmi’ olarak ifade edilmektedir. Devlet oluşturduğu ve yürütmekte olduğu politikalarını kurumları aracılığıyla vatandaşlara iletmektedir. Bu bağlamda kurumlar “politikaların iletildiği hatlar” olarak nitelenebilir.

21. yüzyılın küreselleşen dünyasında Çin piyasa ekonomisine ayak uydurmaya çalışmakta ve karşısına çıkan zorluklarla sürekli olarak mücadele etmektedir. Devletin en önemli görevlerinden bir tanesi uyum içerisinde yaşayan bir toplum yaratmaktır. İstikrarlı ve uyumlu bir endüstri ilişkileri sisteminin de bunun bir parçası olarak toplumsal barışın sağlanmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Devletin endüstri ilişkileri sistemi içerisinde üstlendiği bir dizi rol bulunmaktadır. Bunlar oluşturulan liberal ekonomik sistemin devamlılığının sağlanması, reform öncesi ve sonrası dönem arasında oluşan hukuki boşlukların doldurulması ve piyasa mekanizmasının oluşturulmasıdır. Ayrıca devlet bu rolleri yerine getirirken iş hukukunu düzenlemekte, ortaya çıkan uzlaşmazlıkların giderilmesi ile ilgili çalışmalarını sürdürmektedir.

Çin endüstri ilişkileri açısından iki noktada ilerlemeye çalışmaktadır. Bunlardan birincisi, idarenin tüm seviyelerinde ‘üç-taraflı’ sistemi oluşturmaktır. Bu noktada Uluslararası Çalışma Örgütü’nden yardım almaktadır. İkincisi de devlet-çalışan taraflı endüstri ilişkileri sisteminden, çalışanların yönetimine dayalı endüstri ilişkileri sistemine geçmeye çalışmak olmuştur.

Bu doğrultuda üç-taraflı toplantılar taraflar arasında sürdürülmektedir. ILO’nun önderliğinde yürütülen bu toplantılarda tarafların genellikle yapıcı bir tutum içerisinde oldukları

gözlemlenmektedir. Ayrıca üç taraflı korporatist mekanizmanın oluşturulması talebinin devlet tarafından gelmiş olması dikkat çekicidir. Vurgulanması gereken bir diğer nokta da devletin endüstri ilişkileri sisteminde düzenleyici konuma geçme yönünde çaba göstermesidir.

Ancak endüstri ilişkileri ile ilgili ciddi bir problem, Çin Komünist Partisi’nin resmi sendika kurumu olarak, ACFTU’nun bu değişimi yerine getirip getiremeyeceğidir. Çin Sendikalar Birliğinin bünyesinde çalışanların temsiline dayalı bir endüstri ilişkileri sistemi kurulabilir mi? Ayrıca sendika yapısı dışında çalışan ve çalışan kesime yönelik faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları resmi sendikalara karşı bir sorun olarak ortaya çıktıkları düşünülmektedir.

ACFTU, ILO’nun düzenlediği aktiviteler dışında, uluslararası işgücü hareketlerinden kendisini halen uzak tutmaktadır. Bağımsız sendikalar Çin’de hala yasadışı kabul edilmektedir. Birçok olayda birlik, hükümetle işbirliği yapmakta ya da parti çizgisinden çıkmamakta ve uluslararası ilişkilerde de aynı politikayı izlemeyi tercih etmeye niyetli görünmekte olduğu ifade edilmektedir. Birliğin diğer ülkelerdeki işçi hareketleriyle dayanışma içinde olduğuna dair bir kayıt bulunmamaktadır. Ayrıca uluslararası arenada Çin ne zaman işçi ve insan hakları konusunda eleştirilse, Çin Hükümeti’nin konumunu ülke içinde desteklemektedir.

Çin’de İşveren kesimi örgütlerinin faaliyetleri ise oldukça sınırlı kalmaktadır. Nihayetinde devlet, ülkede halen önemli bir işveren konumunda yer almaktadır. İşveren kesiminin önemli bir temsilcisi olarak ve endüstri ilişkileri sisteminin üç taraflı yapısına istisnai bir durum; ortaya çıkan ‘profesyonel yöneticilik’ kavramıdır. İktisadi teşekküllerdeki yönetici kadrosu geniş yetkilerle donatılmış bulunmaktadır.

İlerleyen dönemde Çin’de endüstri ilişkilerinin, çalışanların ve ILO’nun beklentilerine yönelik olarak şekillenmesi ve çağdaş düzeye gelmesi yönünde çaba sarf edilmektedir. Sosyal barışın devamlılığının sağlanması açısından sürdürülebilir ve taraflar arasında kabul edilebilir uzlaşma içerisinde bir endüstri ilişkileri sisteminin varlığı Çin’de ekonomik ve sosyal gelişime katkı sağlayacaktır.

## KAYNAKLAR

- Asia Monitor Resource Center (2008), *Report on Industrial Relations and Working Conditions in IMF Related TNCs in China*, Commissioned by the International Metalworkers Federation.
- Blecher, Marc (2008), "When Mal-Mart Wimped Out", *Critical Asian Studies*, Vol. 40, Issue 2, Routledge Taylor & Francis Group, pp. 263-276.
- Chen, Yu-Fu, Michael Funke (2008), "China's New Labor Contract Law: No Harm to Employment? ", *Bank of Finland Discussion Papers*, No 29, Institute for Economies in Transition.
- EUROFOUND (2008), *Working Time in The EU and Other Global Economies-Industrial Relations in The EU and Other Global Economies 2006-2007*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hall, Richard (2006), *Industrial Relations, A Current Review*, Sage Publications.
- Hyman, Jeff, Bob Mason (1995), *Managing Employee Involvement And Participation*, London: Sage Publications.
- ILO (2009), "Tackling the Impact of Global Crisis on Employment & Promoting Decent Work: A High Level of Tripartite Meeting to Mark the ILO 90th Anniversary", Basın Bildirisi, ILO Pekin Bürosu.
- International Law Update (2006), "New Chinese Labor Law May Price Some US and Other Foreign Companies Out of China", Transnational Law Associates, LLC, USA.
- Isabelle Wan (1998), *China Labor and Social Security Law: Essential Facts Explained*, Hong Kong: Trans Asia Ltd.
- Knight, John, Lina Song (1999), "Employment Constraints And Sub-Optimality In Chinese Enterprises", *Oxford Economic Papers*, No. 51, pp. 28-99.
- Leung, Wingyue (1998), *Smashing The Iron Rice Pot: Workers and Unions in China's Market Socialism*, Hong Kong: Asia Monitor And Resource Center.
- Shostak, Arthur B. (2007), "Chinese Labor Unions and Cyber Unionism", *Nature, Society and Thought*, Vol. 20. No. 3-4.
- Smith, S. A. (2002), *Like Cattle and Horses, Nationalism and Labor in Shanghai, 1895-1927*, Durham and London: Duke University Press.
- Taylor, Bill, Chang Kai, Li Qi, *Industrial Relations in China*, Cheltenham, UK,

- Northampton, MA, USA: Edvard Elgar Publications.
- Topkaya, Özgür (2009), *Çin Endüstri İlişkileri Üzerine Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, SBE.
- Unger, Jonathan, Anita Chan (1995), "Corporatism and The East Asian Model", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No: 29, pp. 29-53.
- Walder, Andrew (1986), *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, California: California University Press.
- Waldron, Scott, Colin Brown, John Longworth (2006), "State Sector Reform and Agriculture in China", *The China Quarterly*, Cambridge University Press, Vol. 186, pp. 277-294.
- Warner, Malcolm (2000), *Changing Workplace Relations in The Chinese Economy*, New York, NY, USA: Palgrave Publisher.
- Xiaoyang, Zhu, Anita Chan (2005), "Staff And Workers' Representative Congress", *China Sociology and Antropology*, Vol. 37, No. 4, Summer, pp. 6-33.